

第6章 二国間主義連合の対ASEAN政策

著者	岡本 次郎
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	575
雑誌名	オーストラリアの対外経済政策とASEAN
ページ	[211]-254
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00011621

第6章

二国間主義連合の対 ASEAN 政策

1996年3月総選挙の選挙戦では、オーストラリアでは珍しく対外政策、とくに東アジア諸国との関係が主要争点のひとつとなった。キーティング政権は、ケアンズ・グループやAPECでの活動を通して培った東アジア諸国との外交チャネルを誇示し、自由党、国民党の経験不足を批判した（竹田・森編 [1998: 178]）。一方、自由党、国民党はアジア関与政策継続の必要性を認めつつも、国民にアイデンティティの変更を迫るような「アジア偏重」主義を批判し、伝統的価値観の維持（あるいは復権）を主張した（竹田ほか編 [2007: 96]）。

労働党政権、とくにキーティング政権が推進した「オーストラリアのアジア化」（Cotton and Ravenhill [1997a: 12-13], Milner [1997: 35-36]）路線への国民の不安感、政治的に無視しえないレベルにまで高まっていた（Cotton and Ravenhill [2001a: 6-7], Milner [2001: 35]）。とくに地方で明らかになっていった経済構造改革政策長期化による疲弊に加え、このような状況も総選挙でのキーティング政権敗北、ハワード政権誕生の背景の一部をなした（Wesley [2007a: 140]）。

総選挙に勝利した自由党・国民党政権は前政権の対外経済政策の見直しを行い、この見直しがオーストラリア対外経済政策の2度目の大きな変化の基盤となる。1980年代初頭から自由党内でドライ運動を主導していたハワードが率いる新政権が選好した政策シフトは、古い保護主義への回帰ではなく、FTAを含む二国間手段を重視し、相互主義的自由化による短期的かつ具体的な経済利益の獲得を目指すものだった。

本章は、ハワード政権下で起こった2度目の対外経済政策変化が対

ASEAN 政策にどのような影響を与えたのかを明らかにする。まずハワード政権が持っていた前政権とは対照的な世界観、東アジア観、そして対外政策アイディアを説明し、対外経済政策領域では政権発足後の比較的早い時点で、複数レベル（二国間、地域、多国間）の政策を総合して国益（輸出市場）の確保を意図したことを指摘する。オーストラリアは1980年代前半にニュージーランドと締結した CER を除き、域外差別的な二国間（あるいは地域）貿易取決めを回避してきた。そのためハワード政権の対外経済政策では二国間の取組みが強調されることになる。次に、政権交代に加え1990年代末に連続した外生ショックを受け、社会アクターにも二国間主義的政策アイディアが根づきはじめたことを指摘する。第3に、シンガポールおよびアメリカとの FTA 交渉を通して二国間主義連合が対外経済政策過程での影響力を確立したことを説明する。最後に、対外経済政策全体の変化が対 ASEAN 政策に与えた影響を考察する。

第1節 ハワード政権と二国間主義

1. 対外経済政策の「不均衡」是正

(1) 対外経済政策レビューと FTA の肯定

1980年代半ば以降のアジア太平洋地域主義戦略は、前労働党政権の自由主義的な国際社会認識を基礎としていた。これに対し自由党・国民党政権は、基本的により現実主義的な国際社会認識と対外政策アイディアを持って政権に就いた。

13年間続いた労働党政権時代へのアンチテーゼととれるハワード政権の対外政策アイディアは、国際関係主体として国家を最重要視し、国際機関や多国間協力プロセスよりも国家間（二国間）関係を優先しようとするものだった（Cotton and Ravenhill [2007a: 7], Wesley [2007a: 42]）。オーストラリアの

国益は、多国間協力に働きかけるホーク、キーティング、エヴァンス流のミドルパワー外交によってではなく、利害を共有し、互いを尊重しあう国家とのプラグマティックな二国間関係によって維持、増進されるという考え方である（Kelly [2006: 20], Wesley [2007a: 41]）。そして、国家が「共有する利害」とは政治、経済関係での实际的、具体的な利害であり、「相互に尊重」すべきはそれぞれの国によって異なる伝統、価値観、アイデンティティなどと認識されていた（Kelly [2006: 3], Wesley [2007a: 52-55]）。

このような認識、アイデアを背景として、ハワード政権は直ちに対外経済政策の見直しに取りかかる。しかし、政策見直し中の1997年2月に発表された『貿易目標・成果報告書』（TOOS）⁽¹⁾では、前政権と著しく異なる政策を採用する兆候はみられなかった。多国間 MFN アプローチに代わる二国間（あるいは地域）貿易協定に対するハワード政権の態度はむしろ慎重といえた。1997年 TOOS は以下のように述べている。

「域外差別的な地域取決めでは、[多国間交渉より] 参加する国が少ないので迅速に自由化を行えるかも知れない。しかしそれは貿易、投資の流れを歪める可能性があり、競合する複数の規則に企業が対応しなければならなくなることも多い。[また] 交渉に時間がかかることもありうる。すべての[地域貿易] 取決め [= RTA] は参加国以外を差別する。RTA は貿易システム内の摩擦や分裂の原因となる恐れがあり、さらに不適切な資源配分にもつながる可能性がある」。

（Commonwealth of Australia [1997b: 38, 55]）

この時点でハワード政権の FTA に対するスタンスは決して好意的とはいえず、他国からの FTA 提案に対しても否定的な態度をとっていた。1996年にカナダとチリから太平洋地域5カ国（アメリカ、オーストラリア、カナダ、チリ、ニュージーランド）による FTA 締結を持ちかけられた際、政府は議論に入るのを拒否している。特惠貿易協定は多国間貿易協定の改善交渉という

「メインゲーム」からそれたものだという認識がまだ有力だったからである (Ravenhill [2001: 284])。また政府は、日本、中国、韓国など東アジアの重要な貿易パートナーを差別する協定に参加することは、オーストラリアを排除する貿易ブロック形成という報復措置を自ら呼び込むようなものだとも考えていた (Capling [2001: 184])⁽²⁾。

ハワード政権最初期の対外経済政策における二国間イニシアティブは、アイディアとしても実際にも FTA というかたちをとらず、別の方法で貿易促進、市場開発を追求した。たとえば、市場アクセス改善、貿易促進への各省庁の取組みを統合し強化することを目的に、省庁横断組織である「市場開発タスクフォース」を DFAT 事務次官の直接管轄下に新設している (Commonwealth of Australia [1997a: 19])。同タスクフォースは、ターゲットに設定した特定国、特定分野の輸出開始あるいは拡大のための政府活動を統合する役割を担った⁽³⁾。

ところが、政府が対外経済政策見直しを終えた後、1997年8月に発表された『外交貿易政策白書』では、ハワード政権は、対外経済政策アプローチに関して多国間、地域、二国間取決めの間に優先順位を設けないと宣言した。さらに特定の国と相互に特惠待遇を供与しあう（したがって第三国を差別する）二国間協定を締結する用意があると明言する。前労働党政権も APEC や AFTA-CER 協議などの地域枠組みを通じた貿易投資自由化、円滑化を模索したが、それは地域取決めの内容が自動的に第三国にも適用される「開かれた地域主義」原則にのっとった試みだった。

直前にカナダ、チリ、アメリカからの FTA 提案を拒否し、半年前に発表された1997年 TOOS でも FTA の効果に懐疑的だったことを考えれば、『外交貿易政策白書』の宣言は対外経済政策の大きな転換を意図したものだったといえる。ハワードとアレグザンダー・ダウナー (Alexander Downer) 外相は、その意図を対外経済政策関心の「不均衡」是正と説明した。前労働党政権、とくにキーティング政権は対外関係で「多国間主義」と「アジア」の重要性を強調しすぎ、政策の適切な均衡を失った。その不均衡を是正するため、新

政権は多国間、二国間双方での利益を追求し、「アジアのみに関心を集中する姿勢を脱して、アジアを優先する姿勢をとる」(Asia first but not Asia only)必要があるという主張である(Downer [2002])。

(2) FTA 交渉原則の設定

政府は1998年2月のTOOSで二国間主義およびFTAに関する新しい政策スタンスを再度強調する(Commonwealth of Australia [1998a: 140])。ただし、特定のFTA締結目標(相手国や時期)についての言及はなかった。また、FTA交渉開始の可能性を示唆する一方で、自ら以下の交渉原則(あるいはガイドライン)を設定した。

「オーストラリアは、[RTAが] それ以外の方法では得られない利益をもたらすのか、またより早く利益を得られる方法はないかを考慮する必要がある。

RTAは、重要な貿易パートナーがかかわる場合に最大の利益をもたらす。したがってオーストラリアは[RTA交渉にあたり]、主要な市場または輸出関心がかかわっているかを考慮する。

[RTAは] 一次産品、製造業品、サービスを対象範囲としなければならない。限定的な取決めからオーストラリアが得られる利益が少ないことは明らかである」。

(Commonwealth of Australia [1998a: 140], 傍点は引用者)

つまり政府は、他の方法では重大かつ特定の利益を素早く(あるいはまったく)獲得できないと判断した場合に、二国間FTAを追求すると宣言したことになる。同時にオーストラリアのFTAは包括的でなければならない。この点を政府が強調したのは、既存のFTAが農産物を自由化対象から除外

したり他の品目と比べて長い自由化スケジュールを設定するなど、農業分野を特別扱いする傾向が強いことを警戒したためである（Commonwealth of Australia [1998a: 149]）。

2. 多国間アプローチ継続の背景

1997年半ばに二国間 FTA を締結する準備があると表明し、翌1998年には FTA 交渉の原則を設定したにもかかわらず、ハワード政権はすぐには FTA 交渉に着手しなかった。本書第2章で説明したように、その背景には好調な輸出パフォーマンスやウルグアイ・ラウンドの遺産があったが、加えてアジア太平洋地域の文脈では APEC 枠組みでの貿易投資自由化イニシャティブと AFTA-CER リンケージ協議の存在が大きかった。

APEC はホークおよびキーティング政権が密接にかかわったイニシャティブではあったが、貿易投資自由化による国益増進という方向自体はハワード政権の政策目標と整合していた（Ravenhill [2001: 289]）。域内貿易投資自由化は APEC 創設時から主な目標のひとつにあげられていた。しかし、初期には自由化の方法や到達点が示されることはなく、加盟国・地域の自由化への意志表明がウルグアイ・ラウンド交渉促進のための梃子として使われた。APEC が実質的に域内貿易自由化に取り組みはじめるのはウルグアイ・ラウンド交渉の終了と相前後する時期で、当時のキーティング政権はこの動きに努力を傾けた。

キーティングは APEC をより活発で制度的にも強固な組織にすべきだと考えていたが、それは政治的、経済的双方の意図を背景としていた。キーティングは後に、「自由民主主義と開放的な経済への支持を……アジア太平洋地域の主な組織、制度に反映していくためには、同地域へのアメリカの強い関与が維持される必要があった」と述べ（Keating [2000: 30]）、また「隣国との対話を拡大するための多国間枠組みを探す必要があった。太平洋を横断するコミュニケーションを促進し、アメリカに外向き姿勢を促して……健全

な中国、日本、アメリカ三国間関係を築く方法を見つけ出す必要があったのだ」と述べている (Keating [2000: 80])。彼は、APEC はそのための理想的な枠組みだと考え、首相就任後間もない1992年1月、キャンベラ訪問中のジョージ・ブッシュ (George H. W. Bush) アメリカ大統領に「国家元首レベルの代表が参加することにより、APEC を政治的で強力な組織に変える」ことを提案した (Keating [2000: 81])。後にこのアイディアは、ブッシュの後任であるクリントン大統領が1993年11月にブレック島で開催した「APEC (非公式) 首脳会議」というかたちで実現する。

1993年のAPEC 首脳会議は「経済構想声明」を発表した。そのなかには、ダイナミックな経済成長によって世界経済の拡大に貢献し、また貿易投資障壁削減を進める世界貿易システムを支持するアジア太平洋諸経済の「コミュニティ」を作る、という展望も含まれていた (APEC Leaders' Meeting [1993])。1993年首脳会議の後、キーティングは以下のように述べている。

「私は1994年2月までには……APEC 貿易自由化を加速させなければならぬと考えていた。オーストラリアにとって唯一の答えは「貿易自由化の」ペースを落とすことなく、さらに大きく、さらに具体的な成果を [1994年] 11月に行われる次の首脳会議で獲得できるよう求め続けることにある。つまり政策の爆発 [policy explosion] を求めることである」。

(Keating [2000: 99], 傍点は引用者)

第2回首脳会議は、スハルト大統領の主催によりインドネシアで行われることになっていた。すでに築かれていたスハルトとの緊密な個人的関係を使い、キーティングは熱心に域内貿易自由化 이슈を後押しした (Keating [2000: 98-115])。賢人会議 (EPG) 提言の強い後ろ盾もあり⁽⁴⁾、キーティングとスハルトの努力は「先進経済メンバーは2010年までに、途上経済メンバーは2020年までに、自由で開かれた域内貿易投資を実現する」という目標を設定した1994年11月のAPEC 首脳「ボゴール宣言」(APEC Leaders' Meeting

[1994])に結実する。その後、1995年にはAPEC自由化の方法を示した「大阪行動指針」(APEC Ministerial Meeting [1995])が発表される。翌1996年にはすべてのAPECメンバーが最初の個別行動計画(IAP:各メンバーによる自主的自由化、円滑化計画)を提出し、合意された共同行動計画(CAP:すべてのAPECメンバーが共同で参画する自由化、円滑化計画)とともに「APECマニラ行動計画」としてまとめられた。

すでに1990年代初頭には、APECの制度やプロセスを性急に公式化して、APECをコンセンサス形成のための協議フォーラムから拘束力を持つ合意形成のための交渉の場に変質させる試みに対する警告も現れていた。このような警告は、主にAPEC以前の地域協力プロセスにかかわっていた人々から発せられた(Elek [1991: 331], Harris [1994: 392-393], Leaver [1995: 185])。しかし、オーストラリアの貿易総額の約70%をカバーし、加えて「開かれた地域主義」原則のもとで域外差別的とはならないはずのAPEC枠組みでの自由化プロセスは順調に進んでいるようにみえた。APEC自由化は、多国間自由化交渉が行われていない「ラウンド間期」のすきまを埋めるものと期待されたのである。

また、ハワード政権は前政権が開始したAFTA-CERリンケージ協議を継承していた。ハワード政権も、オーストラリアの輸出総額に占める比率と輸出品目構成の両面でASEAN市場は重要であるという認識を受け入れた。加えて、AFTA創設に向けたASEAN域内関税削減プロセスが進行するのと並行して、オーストラリア・ASEAN間に何らかの経済協力枠組みが必要であるという考え方にも同調していた。

好調な輸出パフォーマンスのもと、政府が対外経済政策で多国間アプローチを優先する相応の理由はこの時期いくつも存在していた。大企業や経済団体・産業団体などの有力な社会アクターの多くも、域外差別的な二国間協定の締結を政府に働きかけることはなかった。ハワード政権が表明した二国間主義的な政策アイデアは一部の社会アクターに受け入れられ、新たな二国間主義連合の形成を促した。しかし同連合は対外経済政策過程で影響力を行

使するのに十分な支持を動員できるまでには至っていなかったのである。

第2節 外生ショックと二国間主義連合の浮上

二国間主義政策アイディアが対外経済政策過程で影響力を獲得するのであれば、さらなる外生ショックが必要だった。多国間自由化推進連合の政策アイディアの有効性に疑問を投げかけ、二国間主義政策アイディアの普及を促すような国際環境変化をとまなう外生ショックである。このような外生ショックは1990年代末に次々と訪れることになる。

1. APEC 早期自由化協議の不調と WTO 新ラウンド立上げ失敗

外生ショックは、まず APEC 自由化プロセスの失敗というかたちで訪れた。APEC 枠組みでの貿易自由化は1990年代半ばまでは順調に進んでいるようにみえた。しかし、実際に1996年のマニラ閣僚会議に提出された各メンバーの IAP には、それぞれがすでにウルグアイ・ラウンドで国際的に約束した自由化措置を大きく上回るような内容は含まれていなかった (Okamoto [2004: 1])。ハワード政権も IAP の内容のほとんどをすでに表明済みのコミットメントに限定し、他の APEC メンバーの行動がオーストラリアの利益となることが明らかにならない限り、さらに踏み込んだ IAP を示すことはないとしていた (Snape et al. [1998: 469], Ravenhill [2001: 290])。

そのようななか、1997年から1999年にかけて実施された早期自主的分野別自由化 (EVSL) 協議は、選定した分野の自由化を他分野に先駆けて行うことで APEC 自由化プロセス全体を活性化させようとする野心的な試みだった。EVSL に具体的かつ相互主義的な経済利益獲得の可能性を感じ取ったハワード政権は、この協議に熱心に取り組んだ。そしてオーストラリアにとって重要な輸出分野である「食料」と「エネルギー」を早期自由化対象とする

ことに成功した（ウェズリー [2001: 208-211]）⁽⁵⁾。

DFAT は EVSL の経済効果予測を行った。それによれば、EVSL 対象に選定された食料、エネルギーを含む15分野の早期自由化が実施されれば、オーストラリアは多大な純利益を得られるものとされた。予測結果を受けてハワード政権はさらに熱心に EVSL に取り組むようになった。加えて閣僚の多くは、EVSL を国際経済関係に対処する政府の手腕を示すものとして宣伝するようになった（ウェズリー [2001: 211]）。EVSL 政策に関しては野党労働党からも社会アクターからも強い反対を受けることはなかった。労働党は APEC の創設と発展は労働党政権期（1983～1996年）の主な業績のひとつと考えていたため、ハワード政権の APEC 政策に対する批判は概してより多くの資源を APEC に傾注すべきというもので、EVSL についても同様だった（ウェズリー [2001: 212-213]）。

しかし1998年11月までに明らかとなった EVSL の結果は、政府の期待を大きく裏切るものとなってしまった。いくつかの分野の自由化スケジュールが固められた一方で、「自主的自由化」という概念に対する理解の相違から、EVSL 参加メンバーは全体として APEC 枠組みでの関税削減に合意できなかった。同年11月の閣僚会議は、EVSL 対象分野の自由化措置部分を「加速的関税自由化」（ATL）イニシャティブとして WTO での交渉に委ねることを決定する（岡本 [2001: 69-70, 73-74]）。

オーストラリア政府は、ニュージーランド政府とともに、ATL が1999年内の開始合意が予想されていた WTO 新ラウンドの本格的な交渉議題となるよう、EU や WTO 事務局などに働きかけた。しかし、この努力に対する APEC メンバーからの一貫した支持は得られなかった。さらに悪いことに、同年 9 月の APEC 首脳、閣僚両会議で何とか WTO 新ラウンド開始への原則支持に合意したにもかかわらず、その 2 カ月後にシアトルで行われた WTO 閣僚会合は新ラウンド立上げに完全に失敗してしまう。EVSL の失敗、新ラウンド立上げ失敗は、多国間自由化推進連合の政策アイディアの信憑性およびアジア太平洋地域主義戦略の有効性に対する認識を大きく揺さぶる外生シ

ヨックとなった。

2. AFTA-CER FTA 構想の挫折

(1) ASEAN からの AFTA-CER FTA 研究提案

まさにこの時期に行われたのが、ASEAN・CER 間 FTA の可能性を探る共同研究を行おうという ASEAN からの提案だった。1999年10月にシンガポールで行われた AFTA-CER リンケージ閣僚協議の場で、ASEAN は2010年までに AFTA-CER FTA を実現する可能性を研究するためのタスクフォース設置を提案した。AFTA-CER 協議の最も初期の段階で、同協議は AFTA と CER の統合や新たな FTA の形成を目的としないことが合意され、しかもこの合意は ASEAN 側が強く求めたものだったことを考えれば、この ASEAN 提案は大きな方向転換だった⁽⁶⁾。

ハワード政権は ASEAN 提案を歓迎した。ASEAN・CER 間の FTA は、EVSL 失敗後のアジア太平洋地域で貿易自由化モーメンタムを維持するのに役立つと考えたからである (Commonwealth of Australia [2000])。さらに AFTA-CER FTA には他の潜在的な利点も期待された。第1に、AFTA-CER FTA 交渉が始まれば、政府が期待していたほどには順調に進んでいなかったリンケージ協議プロセス全体が活性化し、結果として ASEAN 諸国とより緊密な関係を築くことができると考えられたことである。第2には、1999年には10カ国となっていた ASEAN 加盟国それぞれと二国間 FTA を研究し、交渉する必要がある点があげられる。これはオーストラリアが交渉コストを最小化できるという効果だけでなく、FTA に不可避的な第三国差別を ASEAN 諸国間に持ち込まないですむという点からも重要だった。言い換えれば、AFTA-CER FTA であれば、オーストラリアは個別の二国間 FTA を結ぶことによる ASEAN 諸国間の分裂を回避できたということである。

1999年閣僚協議後に設置された「ハイレベル・タスクフォース」の議長には、セサル・ヴィラタ (Cesar Virata) 元フィリピン首相が任命された。各

国政府に任命されたタスクフォース委員には元貿易相、高級官僚、政府に近い経済学者などが含まれた。ハワード政権はフィッシャー前貿易相をタスクフォース委員に起用した。知名度が高く、各国政府にも近いメンバーによってタスクフォースが構成されたことから、共同研究の結果とそれにもとづく政策提言は閣僚レベルの意志決定に強い影響を与えるだろうと期待するのは、少なくともオーストラリアでは当然だった。

タスクフォースは2000年中に3回会合を開き、「アンコール・アジェンダ」(The Angkor Agenda) と題した報告書 (High-Level Task Force [2000]) を提出した。報告書はまず世界および地域経済環境の分析から始め、次いで AFTA-CER FTA の経済的、政治的費用便益分析を行い、さらに同 FTA の望ましい枠組みと方法を詳細に検討していた。報告書は自由化対象範囲は包括的であるべきとすると同時に、ASEAN 新規加盟国に対する関税削減の柔軟適用の必要性、また CER から ASEAN への経済技術協力の必要性にも言及した。そして最終的に以下のように提言している。

「AFTA・CER 間に自由貿易地域を創設することは可能なばかりでなく望ましいことである。[タスクフォースは] AFTA-CER FTA の創設に必要な措置を可能な限り早期に実施することを……強く勧告する。ASEAN と CER は断固とした行動を起こさなければならない。この千載一遇の機会をとらえて前進しなければならない」。

(High-Level Task Force [2000], 傍点は引用者)

(2) AFTA-CER FTA 構想の無期延期

すぐにでも FTA 交渉を開始すべき、というタスクフォースの強い勧告にもかかわらず、2000年10月にチェンマイで行われた閣僚協議の対応は曖昧なものとなった。協議で合意されたのは、事務レベルでタスクフォース報告書の検討を続け、その結果を翌2001年閣僚協議に報告することだけだった。シンガポールとタイは AFTA-CER FTA に賛成したが、主にインドネシアとマ

レーシアが反対意見を主張した。ASEANはこの件に関してコンセンサスを形成できなかった⁽⁷⁾。事務レベルでの検討はASEAN・CER間の「より緊密な経済パートナーシップ」(CEP)に焦点をあてることとされたが、CEPの概念自体は不明確だった。2000年閣僚協議後に発表された「共同記者声明」でも、事務レベル検討は「タスクフォース報告書の適切な勧告およびAFTA、CER諸国のより緊密な経済統合にかかわる他のイシュー」について行うとされたが⁽⁸⁾(AFTA-CER Ministerial Consultations [2000])、何がタスクフォースの「適切な」勧告なのかは明示されなかった。

政府は閣僚協議の優柔不断な対応に「ひどく失望した」⁽⁸⁾。CEPプロセスにはFTAも含まれるのではないかという期待も、閣僚協議直後の記者会見でラフィダ・マレーシア通産相がCEPには関税削減は含まれないと説明したことで打ち消された(*Weekend Australian*, 2000年10月7～8日)。インドネシア商工省の官僚も、CEPは貿易円滑化と経済技術協力のための概念であり自由化は含まれないと述べた⁽⁹⁾。2000年閣僚協議は事実上AFTA-CER FTAを無期延期してしまったのである。AFTA-CER FTAの挫折は1990年代後半にオーストラリアが関与した多国間、地域イニシャティブへの最終的な打撃となり、ハワード政権は本格的に二国間FTAへと対外経済政策の舵を切ることになる。

第3節 二国間主義連合の優位確立

ハワード政権が二国間主義政策を実際に導入したのは、国際環境変化への受動的な対応だった。東アジアの主要貿易パートナーは、1998年頃を境にFTAを通してオーストラリアと輸出品目が競合する他の国に特恵的な市場アクセスを供与する傾向を強めはじめた。多国間および地域自由化イニシャティブが次々と失敗した後、政府はオーストラリアも主要貿易パートナーと独自のFTAを締結していくことが国益追求のために残された手段と判断し

た。この時点で FTA 政策の目的として強調されたのは、主要輸出市場で他国（とくにオーストラリアと輸出品目が競合する国）と平等な待遇を獲得すること、つまり他国と平等な競争条件を創り出すことであり、競争相手より有利な特惠待遇を得ることではなかった¹⁰⁰。

しかし FTA 交渉が具体的に進むなかで二国間主義連合が対外経済政策過程での優位を確立すると、もともとは受動的対応だった FTA 政策はその性格を変えることになる。1998年に政府が自ら設定した FTA 交渉原則（重大かつ特定の利益の存在、短期間での締結、包括的内容）も、実際の交渉過程で妥協を許すようになっていく。

1. 対シンガポール FTA ——基準 FTA の模索——

(1) シンガポールを選んだ理由

シンガポールとの FTA 交渉は2001年2月に始まった。表6-1は2000年時点でのオーストラリアの主な貿易投資相手国・地域を示している。同表から、アメリカ、イギリス、中国・香港、日本、ニュージーランドとともにすべての列に登場するシンガポールは、オーストラリアの重要な経済パートナーのひとつだったことがわかる。政府がニュージーランドに続く2番目の FTA 相手国としてシンガポールを選んだのは、この単純な観察からも妥当な判断だったように思われる。しかし相手国がシンガポールだった決定的な理由はさらに単純で、当時は交渉準備のある国が他に存在しなかったことだった。

実は AFTA-CER FTA の雲行きは、タスクフォース報告書公表から2000年10月の閣僚協議までの短い間にすでに怪しくなっていた。このためハワード政権は、閣僚協議で AFTA-CER FTA が棚上げされる直前から真剣に二国間 FTA の相手国探しに取り組みはじめた。この時期にシンガポールがオーストラリアとの FTA を非公式に提案したのである。他の ASEAN 加盟国はそのような提案はしなかった。オーストラリアでは、政府でも民間でも、CER に続く最初の FTA 交渉相手国は ASEAN 加盟国のどこかになるだろうとい

表6-1 オーストラリアの主要貿易投資パートナー (2000年)

(%)

順位	財輸出	財輸入	サービス輸出	サービス輸入	対外投資*	投資受入*
1	日本	アメリカ	アメリカ	アメリカ	アメリカ	アメリカ
2	アメリカ	日本	日本	イギリス	イギリス	イギリス
3	韓国	中国	イギリス	シンガポール	日本	日本
4	ニュージーランド	イギリス	ニュージーランド	日本	ニュージーランド	香港
5	中国	ドイツ	シンガポール	ニュージーランド	シンガポール	シンガポール
6	シンガポール	韓国	香港	香港	香港	オランダ
7	台湾	ニュージーランド	インドネシア	ドイツ	ドイツ	ドイツ
8	イギリス	マレーシア	マレーシア	マレーシア	フランス	ニュージーランド
9	香港	シンガポール	ドイツ	スイス	オランダ	ベルギー・ルクセンブルグ
10	インドネシア	台湾	中国	中国	カナダ	フランス

(出所) Commonwealth of Australia [2001, 2002a] より作成。

(注) *2000年6月30日時点のストック。

う雰囲気が強かったため⁽¹¹⁾、シンガポール提案は絶好の機会となった⁽¹²⁾。また、シンガポールとの FTA 交渉は他国と比べれば容易だろうとの考えもあった。もともとシンガポールの貿易障壁はごくわずかだったし、直前にニュージーランドとの FTA 交渉を終了していたシンガポールには経験もあったからである⁽¹³⁾。

(2) 交渉経過と結果

ハワード政権は、1998年に設定した FTA 交渉原則を守ることで、シンガポールとの FTA を後に続く二国間 FTA の「基準」としようとしていた。しかし、予想していたほど交渉が容易ではないことはすぐに明らかになる。すでに実質的な MFN ベースの自由貿易を達成していたシンガポールとの FTA からオーストラリアが「重大で特定の」利益を得るのであれば、それは財貿易以外の分野、たとえばサービス貿易や投資分野からでなければならない。交渉が進むにつれて、このサービス貿易、投資分野が最も合意が難しい部分であることがわかってくる。

オーストラリアはサービス貿易に関して、WTO の「サービスの貿易に関する一般協定」(GATS) の内容より包括的で深いコミットメントを目指した。シンガポールは概して WTO で約束した以上のコミットメントには消極的で、サービス貿易分野で「ネガティブ・リスト」方式⁽¹⁴⁾を採用しようというオーストラリア提案の受入れも渋った。対シンガポール FTA を後続の二国間 FTA の基準としようとしていたハワード政権にとって、サービス貿易と投資に関するシンガポールの消極的な対応は受け入れ難いものだった。最終的にシンガポールがネガティブ・リスト方式を承諾したのは2002年4月のことであり、交渉開始から1年以上が過ぎていた。

その後の交渉は比較的早いペースで進められたが、合意が難しい問題もいくつか残っていた。ネガティブ・リスト方式を受け入れたとはいえ、シンガポールは金融や通信、また教育、法律、会計、建築その他の専門的サービスの自由化には慎重な姿勢をとっていたし、競争政策、知的財産権、政府調達、

財貿易に関する原産地規則¹⁵⁾に関する合意も容易ではなかった。

10回の公式交渉を経た2002年11月、両国政府は FTA 交渉の終了を発表する。シンガポール・オーストラリア自由貿易協定 (SAFTA) と呼ばれることになった二国間協定は2003年2月の署名の後、同年7月に発効した。政府が2003年2月に公表した SAFTA 概要では、オーストラリアは同協定の以下の措置から主な利益が得られるとされていた。

- ・すべての関税撤廃¹⁶⁾
- ・大口銀行業務認可規制の段階的緩和
- ・より透明かつ整備された金融サービス営業環境の実現
- ・オーストラリアの弁護士事務所がかかわる合弁事業体設立条件の緩和
- ・オーストラリア人専門職従事者に対する居住条件の撤廃、緩和
- ・建築士およびエンジニア資格の相互認証協定の交渉
- ・オーストラリア教育産業の内国民待遇、市場アクセス確保
- ・シンガポール政府関係企業への投資制限透明化
- ・無差別、適時、費用条件を基準とする電気通信相互接続
- ・シンガポール47政府機関の調達に関してオーストラリア企業が内国民待遇を獲得
- ・オーストラリア人に対する短期ビジネス滞在許可を1カ月から3カ月に延長
- ・オーストラリア人に対する長期ビジネス居住許可をのべ14年まで延長
- ・知的所有権を侵害する財貿易の撲滅に向けた協力実施
- ・著作権、商標権を侵害する財の輸出入を阻止する措置を導入
- ・二国間電子商取引の信頼性促進

(DFAT [2003a])

また、オーストラリア政府が求めていた付加価値ベースで50%の原産地規則はほぼすべての財貿易に適用されることになった。シンガポールが求めて

いたより緩やかな原産地規則は、電気・電子機器の限られた品目のみに対して30%で適用された。

(3) SAFTA 成功の意味

ハワード政権がSAFTAに求めた内容はほぼ確保できたものと思われる。この点について、SAFTAを後続FTAの基準とする政府の目標はある程度達成できたといってよいだろう。ただし、両国政府は当初2001年末までの交渉終了を意図していた(Commonwealth of Australia [2001: 29])にもかかわらず、実際にはほぼその2倍の時間(22カ月)がかかっている。これは当時シンガポールが交渉した他の二国間FTAとは対照的である。シンガポール・ニュージーランドFTAは交渉開始から署名までに12カ月しかかからなかった。日本とのFTA交渉には日本国内の農業関係者や農業団体が反対したが、その交渉でさえ13カ月で終了している。両国で実施された総選挙のため2001年末に交渉が一時中断したことを考慮したとしても、SAFTA交渉は相対的に長い時間がかかったといわざるをえない。つまりハワード政権は、ひとたび交渉が始まると「短期間での締結」原則より「重大かつ特定の利益」原則を優先したということである。この姿勢は経済界にも支持されていた⁽¹⁷⁾。

交渉中、政府はSAFTAに関して新たな目標(あるいは希望)を持つようになった。それは、SAFTAを通して他のASEAN諸国の自由化を促すことだった⁽¹⁸⁾。SAFTAの効果(オーストラリア市場へのアクセス拡大によりシンガポールが顕著な利益を獲得すること)が実証できれば、他のASEAN諸国もオーストラリアとのFTAを求めるのではないかと期待したのである⁽¹⁹⁾。この「デモンストレーション効果」への期待も経済界で広く共有されていた⁽²⁰⁾。

2. 対アメリカFTA ——二国間主義連合の優位確立——

(1) 政府主導イニシャティブへの経済界の呼応

SAFTA交渉が続いているなか、アメリカとの二国間FTA交渉への期待感

は高まっていた。世界最大の経済大国であり、オーストラリアにとっても最大の経済パートナーのひとつであり（表6-1参照）、さらに最も重要な同盟国でもあるアメリカとのFTAに対するハワード政権の関心は高く、1996年、1997年当時とは対照的な状況となっていた。政府は国内の2つの研究機関に対アメリカFTAの論点、効果、影響に関する研究を委託した。2001年6月と8月にそれぞれ公表された報告書は、両方とも全体として対アメリカFTA締結を支持する内容となった（CIE [2001], Australian APEC Study Centre [2001]）。経済界の関心も高く、それは対アメリカFTAのみを対象とするロビイング団体、「オーストラリア・アメリカ自由貿易協定ビジネスグループ」（AUSTA）の結成（2001年9月）に象徴された。AUSTAには、オーストラリア食料・食料雑貨協議会、オーストラリア食肉協議会、オーストラリア鉱産物協議会、ACCI, AIG, BCA など多様な分野の主要経済・産業団体が参加し、またアルコア、BHP スティール、コモンウェルス銀行、IBM、ケロッグ、ニューズ、テルストラ、ウェスタンマイニングなどの大企業も参加した。

とはいえ、2002年半ばまでは対アメリカFTA交渉開始は現実的ではなかった。アメリカ政府が議会から「貿易促進権限」（TPA）²¹を与えられていなかったからである。それでもハワード政権はアメリカ政府、議会、経済界への積極的な働きかけを続けた。2001年9月に訪米したハワードはブッシュ大統領と会談し、FTA締結は二国間経済関係強化に資するという見方で一致した。2002年1月にはマーク・ヴェイル（Mark Vaile）貿易相が、ロバート・ゼーリック（Robert Zoellick）アメリカ通商代表と二国間FTAに関する会談を行っている（Commonwealth of Australia [2002a: 36-37]）。同年6月に再度訪米したハワードは、ブッシュ、ゼーリック、コリン・パウエル（Colin Powell）国務長官、有力議員および経済界の代表らと精力的に会い、FTA締結を働きかけた（*Australian*, 2002年6月14日, *Weekend Australian*, 2002年6月15～16日）。2002年8月にアメリカ政府が議会からTPAを獲得した後、両国政府は11月、翌2003年初頭にFTA交渉を開始し18カ月以内に終了させることに合意した（*Australian*, 2002年11月15日）。第1回交渉は2003年3月にキャンベ

ラで行われた。

(2) 対アメリカ FTA の利益——政府の認識——

表 6-1 から明らかなように、アメリカはオーストラリアにとってシンガポールより重要な貿易投資パートナーだった。さらに、アメリカは世界最大の経済、政治、軍事大国であるという事実を考えれば、同国との FTA の影響は他のどの国との FTA よりも強く、広範囲に及ぶものと予想された。したがって対アメリカ FTA に関する国内議論は、農業、投資、国民保健スキーム、安全保障政策を主要な争点として、交渉が始まる前から激しいものとなった。

政府のスタンスは、2002年8月にダウナー外相が対アメリカ FTA に関する会議で行ったスピーチですでに明示されていた。ダウナーは対アメリカ FTA 締結によるオーストラリアの利益は短期的、長期的双方の視点から考えるべきであり、また経済的、戦略的双方の視点からとらえるべきだと主張し、同 FTA からの主な利益として以下をあげた。

- ・年間40億 [豪] ドルの GDP 純増が見込まれる直接的な経済利益⁽²²⁾
- ・雇用および生産性の向上をもたらす投資を誘発する方向転換 (head turning) 効果
- ・技術革新、研究開発、原材料調達、製品開発・マーケティング……情報技術などの分野でのオーストラリア・アメリカ企業間の相乗効果およびビジネス統合
- ・デモンストレーション効果による他の貿易交渉、とくに WTO 交渉や他の地域交渉の促進
- ・二国間安全保障同盟関係および東アジア、太平洋地域の安定と繁栄を支える ANZUS 条約に関する正しい認識の普及

(Downer [2002])

(3) 国内議論の焦点1——農業分野——

第1に、対アメリカ FTA の大きな懸案のひとつは農業分野をどのように取り扱うかということだった。同分野でのアメリカの保護主義と輸出補助金は長い間オーストラリア農産物輸出の主な障害のひとつと認識されていた。一方アメリカは、オーストラリアの厳格な検疫制度を非関税障壁ととらえ、また小麦、砂糖、コメなどの事実上の輸出独占制度（シングル・デスク制度）を不公正貿易慣行とみなしていた。

農業分野で国内最大の利益集団である全国農業者連盟（NFF）は、当初アメリカとの FTA に反対していた。主な競争相手のひとつであるオーストラリアとの FTA で、アメリカが国内農業保護措置、とくに牛肉、砂糖、酪農製品、穀類などの輸入に対する関税割当を完全に撤廃するとは考えられなかったからである²³。また NFF は二国間交渉では国内補助金などの問題に効果的に取り組むことはできないと考えていた。NFF 上級政策マネージャーだったベン・ファーガー（Ben Fargher）は、2002年7月に以下のように述べている。

「NFF 評議会は、……〔農業保護と農産物輸出補助金問題を〕意味のあるかたちで解決する方法はひとつしかなく、それは WTO で好ましい成果を得ることだと信じている。世間では自由貿易協定や二国間取決めが話題になっているが、WTO で協定を結べば事実上一挙に140の FTA に署名することになる。WTO こそが本当の実行力を持ち、努力に見合った成果をもたらすのだ」。

（Fargher [2002]）

しかしながら NFF は2002年半ばすぎに二国間 FTA へのスタンスを変更し、政府が FTA 交渉を開始することに反対しなくなる。ピーター・コリッシュ（Peter Corish）NFF 会長は2002年8月、「もし政府がアメリカと FTA 交渉を行うのであれば、NFF はそのプロセスに積極的に関与する。なぜなら、対

アメリカ FTA に農業分野が完全に含まれればオーストラリアの農民は大きな利益を得ることができるからだ」と発言した (Corish [2002])。コリッシュは同時に、「農業は対アメリカ FTA 交渉の中心でなければならず、この点について NFF は妥協しない」とも述べている。つまり、NFF は農業に対する他の分野と異なる取扱いを認めないということである²⁴⁾。また NFF は政府と同じく、検疫制度は交渉すべき貿易問題ではないと判断していた (Australian, 2002年11月15日)。

このようなスタンスは、NFF が進めていた国際活動に沿ったものでもあった。NFF は1998年以降、「ケアンズ・グループ農業指導者会議」(Cairns Group Farm Leaders) と呼ばれる民間国際組織で主導的な役割を果たしていた。同会議はケアンズ・グループ参加国の農業団体で構成され、年次総会での議論をもとにケアンズ・グループに政策提言を行っていた。同会議の究極的な目標は農産物の完全な多国間自由貿易を達成することであり、その活動はケアンズ・グループを経由して WTO へ向けられていた。したがって、もし二国間 FTA という新しい自由化枠組みが作られたとしても、NFF は自身がケアンズ・グループ農業指導者会議で示していたコミットメントと矛盾する内容の条項は受け入れられないと考えていたのである²⁵⁾。

前述した年間「40億豪ドル」の純利益のほとんどは、アメリカ市場への農産物輸出の拡大から生まれると予測されていた (Garnaut [2002: 133-134])。農業分野で顕著な自由化を獲得できなければ、対アメリカ FTA は政府の FTA 交渉原則のひとつである「重大かつ特定の利益」を満たさないという見方は、ほぼ国内の共通認識になっていた。しかし野党労働党は、農業が FTA 交渉に完全に含まれるかどうかについては懐疑的だった。影の貿易相クレイグ・エマーソン (Craig Emerson) は、TPA を獲得したとはいえアメリカ政府は、「2002年貿易法」のもとで砂糖、牛肉、酪農製品などの「センシティブ農産物」に関する関税削減については、なお議会委員会と協議しなければならないことを指摘していた (Emerson [2002])。

(4) 国内議論の焦点2——投資、PBS、安全保障——

オーストラリアは若干の（しかし重要な）外資規制を維持していた。政府は「国益」に反すると判断した外国投資案件を阻止できたし、一定の規模を上回る投資計画は外国投資審査委員会（FIRB）の審査を受けなければならなかった²⁶⁾。このためサービス分野とその関連投資に強い競争力を有するアメリカとのFTAでは、オーストラリアのメディア、民間航空、通信分野への投資、またいくつかの鉱業分野への投資に関する規制緩和が争点となった。特定分野で制限的な投資制度の正当化は、経済的というよりは政治的な保護主義、あるいは文化的アイデンティティを含む「ナショナリズム」を背景に主張されることがほとんどだった²⁷⁾。しかし、アメリカとFTA交渉を行うに際して、政府が現行の外資規制をまったく緩和しないというスタンスをとるのは難しいと予想された。

オーストラリア政府は過去50年以上にわたり、国民に医薬品を安価で提供する「医薬給付スキーム」（PBS）と呼ばれる補助制度を維持してきた。この間PBSはオーストラリアの国民保健制度の主要部分を担ってきたといえ、2002年時点では処方薬成分の600種類以上、市販医薬品ブランドでは2500種類以上がPBS対象となっていた。アメリカの製薬産業は、研究開発投資に対する適切な報酬を阻む制度としてPBSを批判していた。代表的な産業団体であるアメリカ研究製薬工業協会はワシントンで最も影響力のあるロビイング団体のひとつであり、アメリカ政府は対オーストラリアFTA交渉でPBSの「改正」を求めてくるものと予想された。交渉結果によってはPBSが変更され、医薬品価格全般の上昇が懸念されていたのである（Garnaut [2002: 131], Capling [2005: 61]）。

さらに、超大国アメリカとのFTAであるがゆえに、安全保障は当初から争点のひとつだった。そして2001年9月11日のアメリカ同時多発テロから1年後の2002年9月、ブッシュがアメリカの世界安全保障戦略のなかにFTA政策を位置づける声明を発表したことにより（US President [2002]）、安全保障は対アメリカFTA議論の前面に押し出された。同年11月にはゼーリック

も、アメリカはFTAを安全保障同盟強化のための道具のひとつとみなしている旨の発言を行っている (*Australian*, 2002年11月15日)。ハワード政権は、FTAを通したアメリカとの経済統合は、すでに確立しているオーストラリア・アメリカ間の同盟関係をさらに強化すると主張した。反対に一部の研究者は、安全保障上の目標はFTAを含む経済関係とは別個に追求すべきだと主張し、対アメリカFTAで安全保障を農業など他の重要イシューより優先するようなことがあれば、オーストラリア経済は大きな損害を受けると警告した²⁸⁾。対アメリカFTA支持者のなかにも、FTAは経済利益以外の目的で追求されるべきではないという意見もあった。たとえばWood [2002] は、国際問題に対してアメリカ寄りのスタンスを示すことで対アメリカFTAを「買える」と考えたり、FTAを通してアメリカの安全保障政策に影響を与えられると考えるのは認識が甘いと主張した。

(5) 交渉結果

FTA交渉は当初目標より7カ月早い2004年2月に終了し、翌3月にオーストラリア・アメリカ自由貿易協定 (AUSFTA) の内容が公表された。表6-2は政府説明による対アメリカFTA交渉の主な結果を示している。

ハワード政権は、上記の交渉結果により世界最大かつ最もダイナミックな経済とのさらなる統合が進みオーストラリア経済は多大な利益を獲得できると主張し、とくに非農産物貿易、サービス貿易、投資、政府調達 of 各分野で得られると予想される経済利益を強調した (Vaile [2004])。また政府は、国益保護のため検疫制度、外国投資審査プロセス、メディア分野のローカル・コンテンツ、PBSを維持することに成功したと主張した。

しかしながら農業分野の交渉結果は政府が約束した内容に満たなかった。とくに交渉の優先課題としていた牛肉、酪農製品、砂糖 (DFAT [2003c]) に関する合意は、国内農業部門が期待した内容からはほど遠いものとなった。対アメリカ牛肉輸出の年間割当拡大は合意されたが、それは18年という長い時間をかけて2004年の割当量から18.5%増えるだけだった。割当量内の牛肉

表6-2 AUSFTA 交渉の主な結果 (2004年2月発表)

分野	結果
非農産物貿易	<ul style="list-style-type: none"> ・対アメリカ輸出に適用される関税ラインの97%が即時撤廃。残り3%は段階的に削減, 2015年までに撤廃。 ・対アメリカ PMV 輸出 に対するすべての関税が即時撤廃。アメリカからの PMV 輸入 に対する関税は2010年までに撤廃。 ・アメリカからの TCF 輸入 に対して2%の関税特恵を供与。対アメリカ TCF 輸出 に対し, アメリカは同品目の関税がオーストラリアより高い場合にはオーストラリアと同率の関税を, 低い場合にはさらに1%低い特恵関税を適用。
農産物貿易	<ul style="list-style-type: none"> ・対アメリカ 農産物輸出品目 の3分の2で関税即時撤廃。さらに9%の関税が4年以内に撤廃。 ・対アメリカ 牛肉輸出 の年間割当量が発効後3年間で現行から2万トン増, 18年後に同7万トン増に。割当内関税は即時撤廃, 割当外関税は18年かけて段階的に撤廃。 ・対アメリカ 仔羊肉・羊肉輸出 のほぼすべてで関税撤廃。 ・輸入割当が適用されている対アメリカ 酪農製品輸出品目 の無関税輸出货量が発効後の1年に2万7350トン増。割当内関税は即時撤廃。輸入割当が適用されていない対アメリカ 酪農製品輸出品目 の関税は18年かけて段階的に撤廃。チーズ, バター, 牛乳, 乳脂などの対アメリカ輸出が新規に許可。 ・対アメリカ 砂糖輸出 には変化なし (年間割当8万7000トン)。 ・対アメリカ 園芸作物輸出 の一部 (マンゴ, オレンジ, マンダリン, イチゴ, トマト, マダミアナッツ, 切り花など) に対する関税撤廃。アヴォカド, 落花生の対アメリカ輸出が新規に許可。 ・対アメリカ ワイン輸出 に対する関税を11年かけて段階的に撤廃。 ・対アメリカ 海産物輸出 に対する関税が即時撤廃。 ・オーストラリアの 検疫制度 は維持。 ・小麦, 大麦, 砂糖, コメなどの販売におけるオーストラリアの シングル・デスク制度 は維持。
サービス貿易・投資	<ul style="list-style-type: none"> ・オーストラリア, アメリカのサービス業者に 内国民待遇 を相互供与。 ・専門職資格などの相互認証促進方法を調査する「専門サービス作業委員会」を設置。 ・オーストラリアは放送に関する現行の ローカル・コンテンツ規制 (例: 地上波テレビ放送の55%はオーストラリア製番組であること) を維持。 ・オーストラリアは 外国投資審査 権限を維持。審査プロセスの一部を以下のように変更: (1)市街地土地取得およびメディアへのアメリカ企業の投資案件は規模にかかわらず審査, (2)通信, 運輸, 防衛分野へのアメリカ企業の投資案件は5000万豪ドル以上の規模であれば審査, (3)その他のアメリカ企業の投資案件は8億豪ドル以上の規模であれば審査。 ・メディア分野, テルストラ, CSL, カンタス航空および連邦政府がリース契約を行っている空港・港湾事業に関する現行の 外国投資制限 を維持。
PBS	<ul style="list-style-type: none"> ・医薬給付諮問委員会がPBS対象としない決定を行った医薬品の製造会社による決定見直し要求に対処するための独立機関を設置。
政府調達	<ul style="list-style-type: none"> ・アメリカ連邦政府調達市場にオーストラリア企業が新規参入。 ・オーストラリアは「指定国」としてアメリカ製品購買法の6%ペナルティ条項の適用免除を受ける。

(出所) “The AUSFTA: Facts at a Glance” (DFAT ウェブサイトよりダウンロード, 2006年5月31日, [http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/us_fta/fact_sheets/ausfta_at_a_glance.pdf]) および Vaile [2004] より作成。

関税は撤廃されることになったが完全撤廃までには18年間かかり、アメリカのセーフガード措置も維持された。いくつかの主要酪農製品については新規に市場アクセスが認められたが、これも輸入割当による量的規制と関税の対象となった⁽²⁹⁾。さらにアメリカ市場への砂糖輸出アクセスについては何の改善措置も合意できなかった。政府は AUSFTA について、「重大かつ特定の利益」原則と「包括性」原則の双方で妥協しなけりなかつたといえる。

(6) AUSFTA「批准」をめぐる政策アクターの動き

合意内容が公表された後、国内では AUSFTA が全体として大きな経済利益をもたらすのか否かについて激しい議論が続けられた⁽³⁰⁾。投資、サービス、PBS にかかわる国益は維持できたという政府の主張に疑問を呈する意見も現れた⁽³¹⁾。とはいえ主要な経済団体、産業団体の多くは、2004年4月の段階で早くも AUSFTA 支持を決定する。AUSTA, ACCI, AIG, BCA はそれぞれ議会の条約合同常任委員会 (JSCOT) に提出した意見書のなかで、AUSFTA はオーストラリア経済に全体として多大な利益をもたらす、AUSFTA 締結によって現在より悪い環境となる産業部門はひとつもない、AUSFTA は「1 世代に1度きりの」機会である、という政府の主張をすべて受け入れ、AUSFTA 支持を表明した (AUSTA [2004], ACCI [2004a], AIG [2004], BCA [2004])。

AUSFTA 署名への見通しという意味で重要だったのは、NFF もまた4月に AUSFTA を受け入れたことである。NFF は JSCOT に提出した意見書で以下のように述べた。

「NFF は農業が交渉および最終合意の中心になるという条件のもとで対アメリカ FTA 交渉を支持した。しかし交渉結果の多くに失望している。NFF は農産物自由貿易を実現する交渉結果を強く求めてきた。そしてオーストラリア、アメリカ両政府は農産物自由貿易は実現可能だと NFF に信じさせた。NFF は両政府の言質を根拠に [NFF] 会員に交渉を受け入

れさせたのである。しかし、それが達成されなかったのは明らかだ。対アメリカ FTA が本質的に包括的ではないという事実、つまり農産物のすべてを対象としてはいないという事実は、交渉結果の最も失望した点のひとつである。NFF の期待は多くの分野で裏切られた。特に砂糖と牛肉に関する交渉結果についてはそうである。しかし、あらゆることを考慮して、……NFF は対アメリカ FTA を支持することとする」。

(NFF [2004])

主要な経済団体、産業団体の積極的な支持に加え、NFF が不本意ながらも AUSFTA を支持したことは、事実上、主要な国家、社会アクターの多数が二国間主義連合の政策アイディア支持に回ったことを意味していた。政府は2004年4月末、国内サトウキビ生産者と製糖業者に対して4億4440万豪ドル規模の支援パッケージ供与を決定する。これは砂糖が AUSFTA から除外されたことへの補償の意味が強かった (*Australian*, 2004年4月30日)。翌5月、AUSFTA はヴェイルとゼーリックによってワシントンで署名された。

オーストラリアでは、FTA の内容が既存の法律に抵触する場合、新たに授權法の制定が必要となる。野党労働党は上院議席の過半数を占めていたので、AUSFTA 授權法成立の鍵は労働党が握っていた。労働党内部には AUSFTA が PBS とメディアに与える影響をどう考えるかについて意見対立があり、党全体として AUSFTA を支持するか否かの表明を遅らせていた。意見対立は党内派閥間のみならず派閥内部にも存在していた (*Australian*, 2004年6月21~23, 25日)。しかし、2004年7月半ばにアメリカ議会が圧倒的多数(下院：賛成314反対109, 上院：賛成80反対16)で AUSFTA を批准したことにより、労働党が AUSFTA 不支持に回することはきわめて難しくなった。同年8月上旬、ブッシュ大統領が AUSFTA 施行に必要な関連法案への署名を終えてアメリカ側の準備が整ったのとほぼ同じ時期、労働党は条件つきで AUSFTA 支持を決定する。その条件とは、PBS と放送分野ローカル・コンテンツの維持をいっそう確実にするための協定改定を行うことだった⁹³⁾。ハ

ワード政権が不承不承ながら労働党の条件をのんだことで、8月中に「2004年対アメリカ自由貿易協定実施法」が上院を通過した。これを受け AUSFTA は2005年1月に発効した。

(7) 二国間主義連合の優位確立, 「競争的自由化」追求へ

期待した内容には届かなかったが、最強の政治経済パートナーとの FTA である AUSFTA が「批准」されたことは、多国間自由化推進連合に対する二国間主義連合の勝利だった。AUSFTA プロセスを通して二国間主義連合の優位が確立したといえる。

同時に、二国間 FTA を通して「競争的自由化」(他国を貿易自由化競争に引き込むこと)を推進するという二国間主義連合のより積極的なスタンスも明らかになってきた。ダウナーは交渉が始まる前から、AUSFTA の目的のひとつは競争的自由化の誘発にあると発言していた (Downer [2002])。政府は対シンガポール FTA に他の ASEAN 諸国に対するデモンストレーション効果を期待していた。その後政府はこのスタンスを前進させ、オーストラリアの FTA が他国への明確な自由化「圧力」となることを期待しはじめた。AUSFTA 交渉が終了した2004年までには、主な経済団体・産業団体も競争的自由化を有効な貿易政策アプローチととらえるようになった。

このような動きは二国間主義連合の FTA 政策の本質的動機が変化したことを示唆している。主要貿易パートナーが競争相手国と FTA を結ぶことへの受動的反応から、他国に自由化圧力をかけるための積極的な FTA 追求へという変化である。

第4節 二国間主義連合の対 ASEAN 政策

1. 二国間主義政策アイディアにもとづくアジア関与

ハワード政権が主導した対外政策アイディアは、実際的な利害を共有し、互いを尊重しあう二国間関係を国益追求の基盤とするものだった。また同政権は、「アジアのみではなくアジア優先」アプローチの採用を通じた対外政策の不均衡是正を意図した。それは事実上、国際経済問題、政治・安全保障問題の双方に取り組むにあたり、前政権よりもアジア地域以外の国、とくにアメリカとの関係を重視することを意味していた (Pitty [2003a: 41, 2003b: 76])。このような政策アイディア、アプローチは徐々に社会アクターにも受け入れられ、2004年頃までには政策過程で強い影響力を獲得することになった。

二国間主義政策アイディアは、ハワード政権の東アジア、とくに ASEAN に対する政策の基本理念にも明確に反映されていく。それは、オーストラリア国民にアイデンティティの変更を迫ったキーティング、エヴァンス時代のアジア関与政策とは対照的なものとなった。ハワードは以下のように述べている。

「我々はアジア人なのか、アジアの一部なのか、アジアに巻き込まれているのか、それともアジアのなかにいるのか、そんなことはどうでもよい。我々は我々自身であるべきで、それはオーストラリアということだ。一瞬たりとも過去の「ヨーロッパ、アメリカとの」関係を否定する必要はないし、「アジアを」喜ばせるために順応しようとする必要もない。我々はアジアの国ではない。さまざまな面で西洋文明の投射を受けている近代的なオーストラリアという国家なのだ」。

(Kelly [2001: 250])

「オーストラリアはアジアの国ではなく、オーストラリア人はアジア人ではない」という認識自体は、キーティング政権のそれから表面上は変化していない。しかしハワード政権は、対外政策全般でオーストラリアが持つ西洋（とくにイギリス、アメリカ）起源の伝統的文化、価値観、アイデンティティの維持を意図していた。そして同政権のアジア関与では、オーストラリアとアジア諸国との間の「相違」を前提として、そのうえで共有する利害を調整していくというプラグマティックなアイデアが中心となる（Kelly [2006: 27]）。さらに、その利害調整の過程で最も重要なのは「二国間関係の実体」であって、「外交関係の形式的な構造」つまり国際機関や地域組織などのなかでの外交関係ではない（2005年9月のハワード首相発言, Cotton and Ravenhill [2007a: 7] で引用）。

このような考え方は対 ASEAN 政策に具体的にどのような影響を与えたのだろうか？ そして、二国間主義連合の影響力確立はどのように対 ASEAN 政策に反映されたのだろうか？

2. 成否入り交じった初期の政策

対外政策の不均衡是正に着手したハワード政権は、前政権がオーストラリア経済を東アジア諸国のそれと常に比較して関係緊密化の必要性を主張すること、また ASEAN ウェイを重視する姿勢に象徴される対 ASEAN 関係の取扱いを必要以上に従属的な対応とみた（Wesley [2007a: 49]）。そのため同政権の対東アジア、対 ASEAN 政策は前政権に比べ全般的により自己主張の強いものとなったが、それは対 ASEAN 政策でとくに顕著だった。ただしその成否は相半ばだったといわざるをえない。

1997年7月のバツ大暴落に始まったアジア通貨危機は、多くの東アジア諸国・地域を経済的混乱に陥れた。ハワード政権は早い段階からインドネシア、タイ、韓国に対する IMF 支援パッケージへの参加を表明する。オーストラリアは上記3カ国すべてへの支援パッケージに貢献した2カ国のうちの

ひとつとなった（もう1カ国は日本）。1998年初めに融資条件に関するインドネシア政府とIMFの対立が激化すると、ハワード政権はインドネシア側の主張に理解を示し、IMFとの仲介を試みている（*Australian*, 1998年2月21, 28日）。オーストラリアのIMFパッケージへの貢献は受入3カ国に感謝された。これを受けダウンは、「我々が長期にわたるパートナーであり隣人であることを証明した」ことで、東アジアでのオーストラリアのイメージは「域内の物乞いのようなものから仲間へと」決定的に変化したと主張した（Pitty [2003a: 42] で引用）。しかしそのような変化も、1996年から正式に開始されたアジア欧州会合（ASEM）プロセスに、オーストラリアがアジア側のメンバーとして参加することが認められるまでには至らなかった（Wesley [2001: 317]）³³。

ハワード政権が1999年以降の東ティモール独立プロセスに積極的に関与したこと、とくに国連平和維持活動で中心的役割を果たしたことは国内と国連で称賛されたが、インドネシア政府の怒りと敵意を招く結果となった。東ティモールで政治的混乱と激しい紛争が続くなか、インドネシア政府は1999年9月16日、締結から4年も経たない「オーストラリア・インドネシア安全保障維持協定」の破棄を通告する。またその直後にはハワードへのインタビュー記事を掲載した雑誌（*Bulletin*, 1999年9月28日付）が発刊され、そのなかには当時「ハワード・ドクトリン」と呼ばれた発言が含まれていた。（ハワード自身は即座に否定したが）オーストラリアは東南アジア地域でアメリカの「副保安官」（deputy sheriff）の役割を果たすという内容が流布したことで、アジア諸国の「怒り」は東南アジアのみならず日本、韓国でも強まった（Milner [2001: 41-45]）。

2001年9月11日のアメリカ同時多発テロの後、東南アジア地域でのテロ封じ込めのため、ハワード政権はASEAN諸国と緊密な協力を行っていた（Commonwealth of Australia [2003: 38-40]；DFAT [2004: 15-16]）。しかしハワードは、2002年10月12日にオーストラリア人88名を含む200人以上の死傷者を出したバリ島爆破テロの直後（12月）、テロの脅威が明白かつ差し迫ってい

ると認識された状況での先制軍事攻撃の可能性を示唆する。この発言は、東南アジアで再度オーストラリアに対する怒り、敵意の波が起きる原因となった (Wesley [2007a: 131-132])³⁴⁾。オーストラリア政府がこの時期に行った2003年からのASEAN・オーストラリア定例首脳会議開催提案をASEANが拒否した理由の少なくとも一部は、上記の一連の状況にあったといえるだろう (Australian, 2002年12月2, 6日)。

3. 東アジアの地域主義傾向への対応

(1) 通貨危機を契機とする東アジア地域主義の高まり

通貨危機勃発後、東アジア諸国は同地域に独自の経済協力枠組みを創設する必要性を痛感していた。たとえば、タイへの緊急融資パッケージ170億ドルのうちIMFの拠出額は25%以下だったが、融資に際しては厳しい条件を設定した。アメリカとEU諸国は緊急融資に参加しなかった。このような状況下で東アジア諸国、とくに日本は、将来東アジアで通貨危機が再発した場合、主として域内で対処しなければならないと認識する³⁵⁾。1997年11月、このような認識を共有する日本、中国、韓国、ASEAN諸国は首脳会議を開き、域内協力の内容、方法を議論した。

第1回首脳会議の後、東アジア (ASEAN プラス 3, APT) 協力プロセスは本格的に動きはじめる。1998年12月の第2回首脳会議で、日本は5億ドル規模の域内人的資源開発計画を表明する。1999年12月の第3回首脳会議では、APT協力を進める8分野 (経済、通貨金融、開発協力、政治・安全保障を含む) が特定された (APT Summit [1999])。2000年には、域内二国間通貨スワップ協定のネットワークである「チェンマイ・イニシャティブ」と東アジアFTAの可能性を探る作業部会の設置が合意された。活動範囲の拡大を受けAPTの制度枠組みも拡張している。首脳会議に加え、2003年までには経済、外務、労働、厚生、観光、農業の分野で閣僚会議が開催されるようになった。

APTプロセスの進展を、1990年にマハティール・マレーシア首相が提案

した「東アジア経済グループ」(EAEG)の実現とする見方もある。EAEG提案は、基本的には北アメリカとヨーロッパで地域経済ブロックが形成され深化するとの認識にもとづく反応だったが、潜在的メンバーとしてはAPTプロセス参加国と同じ東アジア諸国を想定していた。アメリカはEAEG構想に強く反対し、日本と韓国に対して提案拒否を求めた。マレーシア以外のASEAN諸国は、EAEG提案に対して少なくとも全面的に賛成するような状況にはなかった。その大きな要因は、EAEG構想を発表するに際しマハティールが他のASEAN諸国と事前協議を行わなかったからである(Funabashi [1995: 68])。その後ASEANは全体としてAFTAイニシャティブを優先するようになる。

オーストラリアはアメリカ同様、EAEG構想に対して明確な反対を表明した。ホーク政権はこの時期、すでに対外経済政策の基盤をアジア太平洋地域主義戦略へシフトさせていた。この戦略は、ともに1989年に実施したAPECイニシャティブと東南アジアへの包括的関与宣言に象徴されている。ホーク政権には、EAEG構想が東アジア地域へのより緊密な関与を追求するオーストラリアの努力を否定し、無に帰すものと映ったのである(Ravenhill [1998: 281])。EAEG構想は域内諸国からの強い支持を受けることができず、その後APEC枠組み内の「協議体」という位置づけに変更される(名称も東アジア経済協議体[EAEC]に変更された)。

(2) 深まるハワード政権の自信

APTプロセスの進展に対するハワード政権の反応は、ホーク政権のEAEG構想に対する反応とは対照的だった。政府は、APTプロセスの進展は、(1)国際社会でより強いアイデンティティと地位を確立したいという東アジアの願望、(2)北東アジアの経済大国との結びつきを強めて自らの相対的な経済的弱点を補いたいというASEAN諸国の願望、(3)東アジア地域でより強いリーダーシップを確立したいという日本と中国の願望、に起因していると認識していた(Commonwealth of Australia [2003: 84-85])。政府は、東アジア地

域グループが漸進的に形成されるのなら参加の意志がある旨を表明し、APT プロセスに対する明確な反対を唱えなかった。このようなスタンスは、国内政治経済諸制度に対する自信の深まりと ASEAN に対する二国間主義対外経済政策の成功によって、ハワード政権が自身のアジア関与政策への有効性認識を強めたことを背景としていた。

アジア通貨危機の経験（オーストラリア経済は危機の影響をほとんど受けず、逆に力強く成長した経験）から、政府は自国の経済運営に自信を深めた。その自信は、オーストラリアは通貨危機の打撃を受けた諸国が進めるべき経済改革の模範になれるという「自己イメージ」を持つまでに高まっていた（Wesley [2001: 310-311]）。加えて東ティモール独立プロセスでの経験と「対テロ戦争」への積極的な参加により、オーストラリアの価値観、アイデンティティ、政治社会制度に対する政府の自信も強まっていた。

このような自信は、2003年に発表された2度目の『外交貿易政策白書』でも明確に示された。

- ・ オーストラリアはアジア太平洋地域に位置する西洋国家であり、北アメリカ、ヨーロッパとの緊密な関係と親近感およびアジア全域への積極的関与の歴史を有している（p. viii, p. 3）。
- ・ オーストラリアのアイデンティティは強固である。我々は独自で特徴的な文化と自信を育ててきた（p. viii）。
- ・ オーストラリアは……経済的、政治的自由の獲得に成功してきた。その過程で、世界における地位を高めてきた（p. viii）。
- ・ 我々の経済基盤は強固でダイナミックである。東アジア通貨危機のなかでも経済運営に成功したことを含め、グローバル経済へのより深い統合という課題にうまく対応してきた（p. 128）。
- ・ 東ティモール独立への貢献や対テロ戦争への参加が示すように、我々の安全保障能力は健全である。外交は効果的である。誇ることのできる人道的活動の歴史を有している。教育は行きわたっている。オーストラリ

ア程度の規模の国家で……このような成果を成し遂げた国は少ない (p. 129)。

(Commonwealth of Australia [2003])

ハワード政権は、オーストラリアは他国の政治的、経済的ガバナンス向上努力に「独自の貢献をする絶好の立場にある」と考えていた (Commonwealth of Australia [2003: 114-115])。したがって、東アジア諸国への積極的関与は、今なおオーストラリア外交貿易政策の優先課題であり、また APT プロセスの進展は重要な意味を持つかもしれないと認識しつつも (Commonwealth of Australia [2003: 3, 33])、オーストラリアは「嘆願者」としてではなく、隣国との互惠関係を求める「パートナー」として東アジアに出ていくべきだと主張した (Commonwealth of Australia [2003: 85])。

(3) 対 ASEAN 「分断攻略」アプローチの成功

ハワード政権の ASEAN に対する二国間主義的な対外経済政策も成果をあげはじめていた。2000年に頓挫した AFTA-CER FTA 構想の代替として登場した AFTA-CER CEP が2000年代初頭に一定の進展をみせる一方で³⁶⁾、政府は ASEAN 加盟国との二国間 FTA を模索した。ASEAN 諸国との二国間 FTA を通して競争的自由化を追求するというスタンスは、実質的には ASEAN に対する「分断攻略」アプローチの採用を意味していた。政府はシンガポールとの FTA 交渉が継続しているさなか、AFTA-CER FTA 構想を支持していたタイに対し二国間 FTA 交渉を提案する。共同研究 (Commonwealth of Australia [2002b]) 終了後の2002年5月、ハワードとタクシン・チナワット (Thaksin Shinawatra) 首相は FTA 交渉開始の合意を発表した。タイとの交渉は AUS-FTA 交渉と並行して行われ、2003年10月に終了する。オーストラリアにとって最初の途上国との FTA となった「タイ・オーストラリア自由貿易協定」(TAFTA) は2005年1月に発効した³⁷⁾。TAFTA によってオーストラリアはすべての財輸出品目で関税撤廃を獲得した。酪農製品 (2025年まで) のように

関税撤廃までにかなり長い期間がかかる品目もあるが、100%関税撤廃は政府としては満足のいく内容だった。一方サービス貿易では政府の意向が通らず、ポジティブ・リスト方式が採用されることになった。TAFTAは全体としては十分に満足のいく内容というわけではなかったが、合意の可否は政治決断に任せられ、結局は交渉終了、署名という判断になった⁽³⁸⁾。

通貨危機の後、ASEAN内では加盟国間で貿易投資自由化政策の相違が表面化していた。ASEAN諸国は総じて、外国投資の回復を通して国内経済を下支えするため域内経済統合加速に合意していた。しかし域内関税削減期限が近づくと、いくつかの国が特定品目の関税削減スケジュールの延期を求めようになる。たとえば、マレーシアは自動車および関連部品の関税削減スケジュールの延長を要請し、その要請は2000年のASEAN首脳会議で承認されている⁽³⁹⁾。インドネシアも似たような状況だった。インドネシア商工会議所理事会の複数のメンバーは、インドネシア政府の優先課題は貿易自由化ではなく国内政治経済秩序の回復であるべきだと主張していた。彼らはまた、政府がすでに約束した域内関税削減は実施していくしかないが、他の自由化にはしばらくの間はコミットすべきではないとしていた⁽⁴⁰⁾。

貿易自由化に後向きなマレーシアとインドネシアの姿勢は、シンガポール、タイ両政府とは対照的だった。AFTAプロセスが実際に減速しそうな状況下で、シンガポールとタイは域外国との二国間FTA締結によって、貿易投資自由化で他のASEAN諸国の先を走ろうとした。インドネシア商工業省のある官僚は、「すべての国には何をするか決める権利がある。だからASEAN加盟国がどの国とFTAを交渉し締結しようとインドネシア政府としては構わない」と述べたが⁽⁴¹⁾、アブドゥルラフマン・ワヒド (Abdurrahman Wahid) 大統領はシンガポールの姿勢への不満を表明した (*Straits Times* および *Jakarta Post*, 2000年11月23日)。マレーシアも不快感を示し、困難な時にこそASEANの連帯維持が必要だと主張した。また、もしASEAN加盟国の大半が域外国との二国間FTAを求めるようになれば、AFTAの意義は大幅に減少すると強調した⁽⁴²⁾。ハワード政権のASEANに対する二国間主義的対外経済政策、

つまり SAFTA および TAFTA 交渉は、このような ASEAN の内部分裂に乗じたかたちとなった。

2002年末までにはマレーシアも二国間 FTA に対するスタンスを変更し、同年12月、フィリピン、タイとほぼ同時に日本との FTA 交渉開始を決定した⁽⁴³⁾。さらにマレーシアは2004年、オーストラリアに対して二国間 FTA に関する共同研究を提案する。研究報告書 (DFAT [2005]) の発表の後、マレーシア、オーストラリア両政府は2005年4月に FTA 交渉開始に合意し、翌5月第1回交渉が行われた。マハティール首相在任中オーストラリア・マレーシア関係はぎくしゃくすることが多かったこと、またマレーシアは1990年代初頭にオーストラリアの EAEG (EAEC) 参加に強硬に反対したこと、さらには2000年に AFTA-CER FTA を拒絶したことを考えれば、同国がオーストラリアと二国間 FTA を締結する意志をみせたことは、ハワード政権の対 ASEAN 分断攻略アプローチの重要な成果ととらえることもできる⁽⁴⁴⁾。

(4) 二国間アプローチの想定外の成果

二国間主義対外経済政策の推進によって、ハワード政権は ASEAN 諸国との二国間 FTA のみならず、ASEAN 全体および東アジア全体との地域「多国間」経済関係の進展という、当初の想定外の成果をもえることになる。

2004年4月の AEM は、同年内に開催予定の ASEAN 首脳会議にハワードとヘレン・クラーク (Helen Clark) ニュージーランド首相を招き、AFTA-CER FTA 構想を復活させることで一致した (*Australian*, 2004年4月23日)。11月に行われた首脳会議では、ASEAN 諸国、オーストラリア、ニュージーランドは2005年初めに FTA 交渉を開始し、2年以内の終了を目指すことが宣言された (ASEAN-Australia-New Zealand Summit [2004a])。首脳会議では FTA 交渉を進めるにあたっての「基本理念」(Guiding Principles) が合意され、共同宣言への付属文書として添付されている (ASEAN-Australia-New Zealand Summit [2004b])。オーストラリア政府にとって同文書は、4年前の経験を踏まえ、FTA 交渉への ASEAN 側のコミットメントをより確実にするものと

理解された⁽⁴⁵⁾。第1回 ASEAN・オーストラリア・ニュージーランド FTA 交渉は2005年2月に実施された。その後同交渉は、2年後終了の予定を大幅に超過したが、2008年8月に大筋合意に至っている。

ハワード政権がアメリカとの二国間 FTA 交渉を決定した際、研究者や労働党メンバーのなかには、対アメリカ FTA は、オーストラリアは主に東アジア域外に国益を見出しているというアジア諸国の認識を強め、オーストラリアのアジア関与に悪影響を及ぼすと警告する声もあった⁽⁴⁶⁾。しかしそのような懸念は現実化しなかったといえよう。SAFTA, TAFTA, マレーシアおよび ASEAN 全体との FTA 交渉に加え、政府は2005年5月、中国との二国間 FTA 交渉も立ち上げた。2007年には日本との FTA 交渉も開始され、同年7月にはインドネシアとの FTA 共同研究開始で合意している。この時期 APT プロセスはさらに進展し、東アジア FTA や東アジア共同体を長期的な目標として明示する段階に入ったが (APT Summit [2005a]), ハワードは、インド、ニュージーランドの首相とともに2005年12月の第1回東アジア首脳会議に招かれ、APT 首脳と地域協力の進展に関する議論を行っている。

ハワードは、オーストラリアも東アジア首脳会議に招待され協議に参加したということは、近代的で高度な技術力を持つ西洋国家であり、経済パフォーマンスも良好なオーストラリアを東アジアから排除することはできないし、排除すべきでもなく、将来的に排除されることもない、という現実を示しているとした。しかし同時に、東アジア首脳会議は域内二国間関係の重要性にとって代わるものではないという見解も示している (Howard [2006])。すでに SAFTA と TAFTA によって東アジア地域への橋頭堡を作り、さらに交渉中のマレーシア、中国、ASEAN 全体との FTA も遠くない将来に締結が見込まれていたため、政府は東アジアにおける地域主義的傾向の進展に自信を持って対応することができた⁽⁴⁷⁾。

このような展開はハワード政権の対外経済政策全般、とくに ASEAN に対する分断攻略アプローチの有効性を示しているようにみえる。しかし、大きな疑問がひとつ残る。それは、政府の対外経済政策変更のみが東アジアでオ

ーストラリアが二国間（および地域）FTA を交渉あるいは締結できた決定的な要因だったのか、ということである。競争的自由化はアメリカ政府が自身のFTA 政策を正当化する際にしばしば使われる論理である。アメリカのような大国がFTA を推進すれば、貿易転換効果を恐れる他国はアメリカのFTA ネットワークに参加するか、対抗するために独自のFTA ネットワークを形成するか、あるいは多国間自由化プロセスを加速させようとするかもしれない。しかしオーストラリアのような規模の国のFTA には、アメリカのFTA が持つような強いインパクトは期待できないだろう。オーストラリアが東アジア諸国とのFTA に成功した背景には、二国間主義対外経済政策以外の重要な要因として、ASEAN を含む東アジア諸国間関係の状況があるように思われる。この点については終章で触れたい。

[注] _____

- (1) 1997年以降、ハワード政権は暦年初めにTOOS（2003年以後は『貿易』（Trade）に改称）を発表し、議会と国民に対して前年の貿易成果を報告し、当該年の政策目標を説明してきた。TOOS には政府の政策意図が明示されており、貿易政策変化の有無を知るための一次資料として有用である。
- (2) 政府は1997年にもカナダとアメリカからの二国間FTA 提案を拒絶している。カナダ提案は明らかに農業、農産物を特別扱いするものだったし、アメリカ提案についても、砂糖、酪農製品、牛肉などオーストラリアが競争力を有する農産物に対する市場開放にアメリカ議会が合意するとは期待できなかった（Capling [2001: 185]）。
- (3) その後もタスクフォースの活動は継続されており、2002年8月に中国と合意した大規模かつ長期の液化天然ガス輸出契約はその主要な成果のひとつといえる（*The Australian*, 2002年8月9日）。
- (4) EPG は貿易自由化問題に関する政策提言を目的に設置された特別諮問委員会で、各APEC メンバーから1人ずつ選ばれた経済学者、元政治家、高級官僚などで構成された。アメリカ代表の経済学者フレッド・バーグステン（C. Fred Bergsten）が議長を務めたEPG は、1993年から1995年までの活動期間中積極的に域内自由化を提言し、閣僚会議に提出した3つの報告書（APEC EPG [1993, 1994, 1995]）はAPEC 自由化プロセスの目標、スケジュール、方法を設定するための重要な指針となった。
- (5) EVSL に対するハワード政権の大きな期待は、先行した特定分野の自由化イ

ニシャティブである「情報技術協定」(ITA)の成功が背景となっていたであろうことは想像に難くない。1995年にアメリカが提案したITAは、コンピュータハードウェア、ソフトウェア、半導体、通信機器、その他の情報通信関連製品・サービスに対する貿易障壁撤廃を求めるものだった。ITAは1996年にシンガポールで開かれた第1回WTO閣僚会合で署名され、1997年7月に発効している。ITAとEVSLの関係に関するより詳しい説明は、岡本[2001: 47-52]を参照。

- (6) 同提案はASEAN全体として行われたことになっているが、ASEAN内部の状況はそれほど単純ではなかった。1999年AEMの議長国だったシンガポールは、同年のAFTA-CER協議の議題設定についても中心的な役割を果たした。シンガポールはタスクフォース設置、FTA共同研究に強く賛成していた。一方インドネシアなどは共同研究自体に反対はしなかったが、かといって必ずしも協力的というわけでもなかった(インドネシア商工省官僚へのインタビュー、2000年11月20日)。この件に関するASEAN「コンセンサス」は、実際にタスクフォースが設置される以前から脆弱だったといえよう。
- (7) インドネシアとマレーシアの反対には、経済的理由より政治的理由が背景にあったといわれている。この時期オーストラリア・インドネシア関係はぎくしゃくしていた。1999年にオーストラリアが従来の東ティモール政策を変更したこと、またその後東ティモールでの国連平和維持活動に積極的に関与し、中心的な役割を担ったことから、インドネシアでは反オーストラリア感情が醸成されていたようである。マハティール・マレーシア首相の「アジア的価値」、「アジア的方法」の主張はよく知られている。オーストラリアは10年以上前からこの件に関してマハティールの批判の矛先となっていた。インドネシアとマレーシアにはこの時期、オーストラリアが関与するいかなるFTAにも参加する用意はなかったものと思われる。Okamoto[2001]を参照。
- (8) DFAT官僚へのインタビュー、2000年11月13日。
- (9) インタビュー、2000年11月20日。
- (10) AIG理事は平等な競争条件の創出というFTAの目的を支持し、「オーストラリア企業がFTAに求めているのは市場アクセスの拡大であり、必ずしも特恵待遇を求めているわけではない」と述べた。この発言には矛盾があるが、AIG理事が強調したのは、オーストラリア企業は平等な条件下であれば、海外市場で他国企業と競争できるという点である。インタビュー、2002年9月5日。
- (11) 最初のFTA交渉相手国はASEAN加盟国のいずれかになるだろうという見方は、政府(とくにDFAT)内ではほぼ共有されていたようである(対シンガポールFTA交渉チームのメンバーだったDFAT官僚へのインタビュー、2002年8月28日)。経済団体(とくに経済界代表としてAFTA-CER協議プロセスに深くかかわっていたAIG)も、AFTA-CERFTAの雲行きが怪しくなった時

点でASEAN加盟国との二国間FTAを政府に働きかけはじめていた（AIG上級政策アドバイザーへのインタビュー，2000年11月9日）。

- (12) 交渉開始の経緯をみると，政府がシンガポールとのFTA締結を急いでいたことがわかる。通常はFTA交渉開始に正式合意する前に，そのFTAの効果を国民に示す（または宣伝する）ため，まず費用便益分析を含む実現可能性研究が行われるのが一般的である。しかし対シンガポールFTAの場合，政府が民間に委託した研究（Access Economics [2001]）が終了したのは2001年9月で，第1回FTA交渉の6カ月後のことだった。後のタイ，アメリカなどとのFTAでは，交渉開始前に個別または共同の実現可能性研究が終了している。
- (13) DFAT貿易開発部官僚（2002年8月30日）およびACCI貿易国際部長（2002年8月29日）へのインタビュー。
- (14) 第5章（注36）参照。
- (15) オーストラリア政府は，他のASEAN諸国産の安価な原材料を使ったシンガポールからの輸入（とくにTCF製品）が急増することを防ぐため，すべての品目に付加価値ベースで50%の原産地規則を適用することを求めた。シンガポール政府はTCF製品を含むいくつかの品目について40%の原産地規則を求めていた。対シンガポールFTA交渉チームのメンバーだったDFAT官僚へのインタビュー，2002年8月28日。
- (16) SAFTA発効によりシンガポールが関税を撤廃したオーストラリアからの輸入品目は2種類（ラガービールとスタウトビール）のみだった。
- (17) ACCI貿易海外部長は，「交渉が早期に終了するのは望ましいが，FTA交渉原則を維持するためだけにオーストラリア企業にとって重要な利益の獲得をあきらめるのでは意味がない」と述べた。インタビュー，2002年8月29日。
- (18) 対シンガポールFTA交渉チームのメンバーだったDFAT官僚へのインタビュー，2002年8月28日。
- (19) DFAT経済分析課長へのインタビュー，2002年9月2日。
- (20) ACCI貿易海外部長（2002年8月29日）およびAIG理事（2002年9月5日）へのインタビュー。
- (21) TPAとは，以前は「ファストトラック」と呼ばれていたアメリカ議会が政府に与える期間限定の貿易交渉権限のことである。TPAを獲得した政府は一定の条件下で多国間，地域，二国間貿易協定を締結することができ，議会は政府が締結した協定の内容修正を求めず一括して承認・不承認を決定しなければならない。
- (22) 「年間40億豪ドルのGDP純増」は，対アメリカFTAに関する政府委託研究で国際経済センター（Centre for International Economics）が行った予測にもとづいている（CIE [2001]）。同研究報告書の発表後，この数値は対アメリカFTAを支持する主張のなかでしばしば引用された。

- (23) アメリカの農業団体が、対オーストラリア FTA 締結による国内農産物市場の大幅開放は容認できないと主張していたことは、オーストラリアで何度も報道されていた。たとえば *Weekend Australian* (2002年8月3～4日)、*Australian* (2002年9月9日, 10月1日, 12月27日) を参照。アメリカ政府が議会から TPA を獲得するに際し、見返りとして国内農業従事者への大規模な補助金供与を約束する「2002年農業法」を成立させなければならなかったことを考えれば、農業分野の交渉が厳しくなることは十分に予想された。
- (24) コリッシュは、NAFTA では多くの農産物に他分野の品目と異なる完全削減スケジュールや関税割当が適用されたことを指摘し、政府に注意を喚起した (Corish [2002])。
- (25) NFF 貿易政策マネージャーへのインタビュー, 2002年8月30日。実際には政府も NFF と似たような状況に直面していた。もし政府がケアンズ・グループを通して主張していた内容を下回る措置で妥協し対アメリカ FTA に署名すれば、ケアンズ・グループのリーダーとしての信頼は失墜することになる。また、たとえ対アメリカ FTA の内容をケアンズ・グループでの主張と完全に一致させることができたとしても、他のケアンズ・グループ参加国（とくにアメリカが近い将来には FTA 交渉を意図していない参加国）がその利益を共有することはできない。この場合でも、オーストラリアのリーダーシップおよびケアンズ・グループの結束は弱体化する可能性があった。
- (26) たとえば近年では、外資によるウッドサイド・ペトロリウム, テルストラ (旧オーストラリアン・テレコム), カンタス航空の発行済み株式過半取得が認可されなかったことがある (*Australian*, 2002年8月14日)。また天然ガス採掘を行うノース・ウェスト・シェルフの外資所有も規制されている。政府は SAFTA でも既存の外資規制を維持している。DFAT [2003b: Annex 4-I [A], 4-II [A]] 参照。
- (27) たとえばオーストラリア映画製作者協会は、国内映画製作への現行の保護および奨励策がなければ、アメリカ映画の洪水によって国内映画産業は深刻なダメージを受け、オーストラリア文化の一部が傷つけられることになると主張した。*Australian*, 2002年12月27日。
- (28) 複数のオーストラリア国立大学教授（経済学）へのインタビュー, 2002年9月2, 5日。
- (29) ゼーリックはアメリカ上院で、牛肉と酪農製品に関する合意内容について以下のように説明したと報道されている。「ハワード首相は個人的に段階的関税撤廃期間を18年より短くするよう強く求めてきたが、我々はその要求を受け入れなかった。また我々は牛肉製品の輸入割当を拡大しただけなので、[国内] 産業にとっては好都合だろう」、「酪農製品について率直に言えば、輸入割当は拡大したと思うが、関税にはまったく手をつけなかった」(The

Australian, 2004年3月11日)。

- (30) たとえば Dee [2005] を参照。
- (31) たとえば Weiss et al. [2004], Capling [2005] を参照。
- (32) 労働党の AUSFTA 条件つき支持については、2004年後半の実施が予想されていた総選挙で政権奪還の可能性を高めるための政治的策略とする見方もある。たとえば *The Weekend Australian* 社説 “Latham scores some points on the FTA” (2004年8月7～8日) を参照。
- (33) ASEM プロセスは、1996年3月にバンコクで行われた第1回首脳会合（東アジア10カ国 [ASEAN 加盟国, 日本, 中国, 韓国] と EU 15カ国の政府首脳および欧州委員会委員長が参加）で公式に開始され、大西洋および太平洋兩岸関係に比べ未発達とみられていたアジア・ヨーロッパ関係をより緊密化することを主な目的としていた。プロセス開始以降、外務、財務、経済、環境などの分野で閣僚レベルの会合枠組みが設立されている。オーストラリア政府はプロセス開始当初から参加希望を表明していた。
- (34) 実はハーワードの「先制軍事攻撃」発言はアメリカの対テロ戦略の文脈で行われたものである。しかし、バリ島爆破テロの直後というタイミングもあり、ムスリム人口を抱える東南アジア諸国は自国が攻撃対象とされていると受け取った (Wesley [2007b: 58-59])。
- (35) 日本政府は1997年9月、通貨危機再発防止のため「アジア通貨基金」の創設を非公式に提案した。しかし IMF, アメリカ, 中国などの賛成を得られなかった。その後日本は1998年10月の「新宮澤構想」を通して地域機構の設立を意図しない二国間金融協力を実施している。
- (36) 2000年の閣僚協議で AFTA-CER FTA 構想が棚上げされた後も、AFTA-CER リンケージ協議自体は継続している。2001年9月の閣僚協議では CEP 枠組みが承認され、翌2002年には2010年までに両地域間貿易投資を倍増する目標の設定 (AFTA-CER Ministerial Consultations [2002a]) と、貿易投資円滑化のための初期作業計画を含む閣僚宣言 (AFTA-CER Ministerial Consultations [2002b]) が行われた。また、2004年に ASEAN 全体とオーストラリア・ニュージーランドとの FTA 構想が復活し2005年に交渉入りすると、AFTA-CER 協議の議題の中心はもっぱら同 FTA 交渉の進捗状況となった (DFAT アジア貿易タスクフォース長 [ASEAN・オーストラリア・ニュージーランド FTA 首席交渉官] とのインタビュー, 2007年11月9日)。ただし、近年では「AFTA-CER リンケージ協議」という言葉は使われなくなり、「AEM-CER 協議」と呼ばれるようになっている。
- (37) TAFTA 全文は DFAT ウェブサイト (http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/aust-thai/aust-thai_FTA_text.pdf) でダウンロード可能 (最終アクセス2007年12月29日)

- (38) DFAT アジア貿易タスクフォース長へのインタビュー，2007年11月9日。
- (39) 2000年のASEAN 非公式首脳会議は，特別議定書への署名をもってマレーシアの要請を認可した。ASEAN Summit [2000] を参照。
- (40) インタビュー，2000年11月21日。
- (41) インタビュー，2000年11月20日。
- (42) Florence Chong “Disharmony Mars ASEAN Meeting”, *Australian*, 2000年11月29日。マレーシアがAFTA プロセスでASEAN 連帯の重要性を強調したことで，同国が自動車分野の域内関税削減スケジュールの延期を求めたことには明らかな矛盾が存在するといえよう。
- (43) インドネシアもまた，2005年6月に対日FTA 交渉開始を決定した。
- (44) ただしオーストラリアでは，マハティールの首相退任（2003年10月）がマレーシアのオーストラリアに対するスタンス変更の主な要因のひとつとも認識されていた。DFAT 貿易開発部貿易投資自由化課長（2005年2月7日）および ACCI 理事長（2005年2月9日）へのインタビュー。
- (45) DFAT アジア貿易タスクフォース長へのインタビュー，2007年11月9日。
- (46) たとえば Garnaut [2002: 135] を参照。
- (47) DFAT 貿易開発局貿易投資自由化課長へのインタビュー，2005年2月7日。